

# La ciudad moderna, el territorio y el transporte

## El origen de un debate: ciudad, territorio y transporte en el urbanismo español de los años veinte

134

Carlos Sambricio

Tras la aprobación, a comienzos del siglo, de los planes de ensanche en las principales ciudades españolas (Barcelona, Bilbao, Madrid, Sevilla o Valencia) se produjo una situación nueva por cuanto que su trazado no sólo fijaba un límite o perímetro, acotando y dando forma a la ciudad, sino que, al explicitar cuáles debían ser los ejes principales, advertía al gran capital dónde invertir y dónde retener propiedades para lograr grandes beneficios a medio plazo. Sucedió así que el ensanche, lejos de facilitar suelo y favorecer la construcción de viviendas económicas, tuvo la consecuencia contraria: al entenderse el suelo como reserva de un capital que buscaba y esperaba la obtención de altos beneficios a medio plazo, no se generó suelo barato para la construcción de viviendas económicas. En consecuencia, los inmigrantes que llegaban a una ciudad que comenzaba su industrialización se encontraron con un grave problema de falta de habitación, teniendo como única opción el vivir hacinados en viviendas miserables, o bien optar por marcharse fuera de la ciudad, establecerse en un extrarradio no planificado, donde el caos urbanístico era total: en el caso de Madrid, por ejemplo, se sabe que, en 1904, existían más de 5.000 edificios de viviendas que alojaban a casi 160.000 habitantes. Y quizá por ello Geddes llamó Pandemonium City a la metrópolis de comienzos de siglo.

Pretender construir el extrarradio manteniendo los esquemas adoptados en el ensanche suponía ignorar que, a comienzos de siglo, la aplicación indiscriminada de la trama ortogonal –el llamado urbanismo de los ingenieros– había sido criticado no sólo por los defensores de la construcción artística de la ciudad (Sitté sería definido por Gledion como un trovador que "...con sus canciones medievales busca sustraer la dimensión de la industria moderna") sino por quienes entendían absurdo primar el diseño sobre la topografía: largas calles rectas pasaban, en poco espacio, por importantes diferencias de cotas. Unos y otros proponían entonces la recuperación de las tramas urbanas medievales, abriendo el debate sobre la conveniencia de la calle curva frente a la calle recta: pero tras los argumentos esteticistas se ocultaban razones de política de suelo, al oponerse al trazado de calles rectas (defendidas por el capital inmobiliario que buscaba la expropiación de grandes fincas) los pequeños propietarios de suelo, quienes pedían que el trazado en calles curvas se ajustase a la forma de sus parcelas.

Hubo también quienes, en su rechazo de la metrópolis, ni siquiera se interesaron por la construcción en el extrarradio, optando por abandonar la ciudad, retomando modelos urbanos anteriores. La metrópolis era entendida como "tumba del proletariado", y la solución era volver a la comunidad donde los valores del alma y la cultura se oponían al espíritu del parvenu; a la ciudad entendida como algo efímero que se identifica con la moda, frente a la pérdida de lo que hasta entonces habían sido valores eternos. No hay que olvidar que entre los seguidores españoles de Donoso Cortés o Balmes, coetáneos a su vez de Tönnies o Schaeffler, hubo quienes –como el obispo gerundense Torras i Bages– propugnaron abandonar la Barcelona industrial y marcharse a

pequeños núcleos rurales, concebidos como medievales, iniciando allí un nuevo tipo de comunidad. Pero fracasada la idea –por lo que significaba abandonar la realidad, optando por un sueño nostálgico– esa misma burguesía no dudó en proponer, en el límite del ensanche, pequeñas ciudades segregadas cerradas y definidas tanto por su trazado como por su arquitectura regionalista; ejemplo de ello fueron los parques urbanizados en Madrid, la propuesta de ordenación de Sarrià o Pedralbes en Barcelona, las villas edificadas en el Sardinero o la construcción de Algorta como reducto de una clase que buscaba un espacio urbano propio.

Baumeister había apuntado cómo el urbanismo moderno debía depender de tres condiciones: primacía del tráfico en el planeamiento; voluntad de concentrar los planes urbanos en las arterias principales y flexibilidad al proyectar nuevos núcleos urbanos, ajustándose a la topografía del terreno; si el campo de aplicación de la urbanística era pues la ciudad, ésta, entendida como fenómeno natural, podía crecer de modo indefinido. Por ello, buscando su ordenación, algunos plantearon la necesidad de una declaración de principios: un plan de conjunto donde se precisasen los problemas de tráfico, zonificación, situación y características urbanas de los edificios públicos y espacios colectivos, mientras otros entendieron que la construcción del extrarradio se lograría aceptando que la calle principal fuese sólo eje direccional, elemento generador de un tejido urbano. Si la labor del urbanista era definir estrategias y establecer ordenanzas, con vistas a reducir y combatir la especulación del suelo existente, la opción de los higienistas fue llevar la ciudad más allá de los límites del ensanche, buscando suelo barato donde construir viviendas salubres y económicas. Y sobre esta base (dónde y cómo construir las viviendas obreras necesarias) se establecieron los primeros planes de ordenación del extrarradio. El debate sobre la forma urbana tuvo, en las ciudades españolas de fin de siglo, un carácter un tanto singular al plantearse la construcción del extrarradio cuando todavía el ensanche era terreno yermo. Frente a la construcción de los bloques de alta densidad en el límite de éste –las habitaciones para "cuellos blancos" (empleados y dependientes) de los años veinte– hubo quienes propusieron, en el extrarradio e inmediaciones del ensanche, la construcción puntual de ciudades-jardín destinadas a cooperativas obreras; hubo también empresas que, por el contrario, construyeron viviendas-jardín para sus empleados lejos de la ciudad, inmediatas a sus industrias, siguiendo el ejemplo alemán. Simultáneamente a ello Soria construía su Ciudad Lineal, señalando cómo el promotor no sólo era así capaz de crear un suelo que a continuación procedía a ordenar, sino que era capaz además de asumir la responsabilidad de la construcción y la gestión, organizando así un hecho tan sorprendente y novedoso como fue la construcción de una ciudad privada.

Cada una de las opciones citadas tuvo defensores y detractores, pero paralelamente al debate sobre la forma de la ciudad y a la posible solución del problema de la vivienda higiénica, era

evidente que la construcción en el extrarradio se planteaba sin plan. Por ello, y ante las numerosas propuestas sobre la necesidad de ordenar la relación entre la ciudad-capital y estos núcleos, es por lo que algunos empezaron a teorizar sobre la ordenación del espacio inmediato a la gran ciudad. Influidos tanto por los estudios ingleses de Unwin o Abercrombie como por las noticias que Montoliu publica sobre el concepto alemán de la *Großstadt*, su pretensión no era trazar un proyecto para el extrarradio sino, y desde una escala superior, ordenar el territorio próximo a la gran ciudad, iniciándose así tanto el debate sobre la anexión de los núcleos ya existentes como proponiéndose la idea del plan comarcal.

Al margen del debate administrativo sobre la conveniencia de anexionar o de establecer un régimen de mancomunidad (el primero suponía que el municipio-capital debía asumir las obras de infraestructura pendientes, obteniendo, en compensación, unos mínimos ingresos municipales), la idea de integrar nuevos núcleos en la órbita de la ciudad capital planteaba una doble reflexión: en primer lugar, se debatió si los nuevos núcleos residenciales, al llevarse a poblaciones ya existentes próximas a la capital, debían transformar su estructura, convirtiéndose en ciudades satélites con función específica; y aceptar tal supuesto significaba definir cuáles debían ser los núcleos a anexionar y cuáles, por el contrario, carecían de interés. En segundo lugar, y al margen de la política de anexión o de creación de nuevos núcleos, se proponía realizar un ferrocarril de circunvalación que, uniendo los núcleos anexionados entre sí, estableciese una nueva ordenación del territorio. Y la idea de la anexión de los núcleos próximos, unida a la voluntad de establecer un ferrocarril de cintura, caracteriza, en la España de los inicios de los años veinte, la voluntad de crear un plan a escala territorial.

Hasta el momento, los estudios realizados sobre el urbanismo español de los años veinte y treinta se han planteado siempre desde una perspectiva localista, sin contrastar, por ejemplo, el fenómeno barcelonés con la realidad urbana de Bilbao o desconociendo quiénes se han preocupado de la transformación de Madrid, la realidad sevillana o valenciana de aquellos años. Demasiado a menudo los árboles no han dejado ver el bosque y el estudio de ejemplos concretos, de actuaciones puntuales, ha impedido reflexionar sobre cuál fue la reflexión común, en materia urbanística, en la España de los años veinte y treinta. En este sentido, cabe destacar el encuentro que se produjo en el Congreso de Urbanismo de 1926, donde el barcelonés Rubió i Tudurí teoriza junto al bilbaíno Bastida o junto a los madrileños Fernández Balbuena o Lacasa; y fue precisamente en este Congreso donde se plantearon opiniones tan distintas como las formuladas por Bastida sobre la necesidad de continuar el desarrollo de Bilbao, las definidas por Rubió i Tudurí sobre la política territorial de la Cataluña-ciudad, los supuestos del plan comarcal de Aranda para Madrid o las propuestas realizadas en Sevilla para salvar el Guadalquivir y organizar Heliópolis.

El debate formulado en 1926 se plantea desde un hecho común: la

ciudad que busca crecer lo hace con vocación de ordenar no sólo su extrarradio sino la totalidad del territorio que depende económicamente de ella; abandonando las propuestas de organizar abstractas ciudades satélites, actuar sobre el territorio implica definir una valoración de uso del suelo y, paralelamente a ello, establecer un sistema de transporte que posibilite la realización de un plan comarcal. Al margen de que en las comunicaciones al Congreso se haga referencia a la redacción de planes regionales, lo importante de aquel Congreso es que fue punto de encuentro de experiencias, iniciándose –o, por lo menos, dándose a conocer abiertamente– diferentes reflexiones sobre un mismo tema, confrontándose los primeros tanteos de quienes –intuyendo y conociendo solo las experiencias inglesas o alemanas– todavía no sabían valorar ni medir cómo actuar en el territorio.

En cualquier caso, las propuestas planteadas tenían en común que entendían el ámbito próximo a la gran ciudad desde una referencia metropolitana. Tanto daba –si bien las casuísticas eran completamente distintas– que se tratara de Barcelona, Bilbao, Madrid o Valencia; en cada caso se establecía un debate particular tanto sobre la actuación en el extrarradio como sobre la necesidad de esbozar un plan a escala superior que ordenase su territorio inmediato, entendiéndolo y valorándolo no desde sus características propias sino, por el contrario, en función de los intereses y necesidades de la capital. No se trataba, al margen de lo que pudiera decirse, de desarrollar en España los supuestos ingleses acerca del plan regional sino de repetir la experiencia alemana de la gran ciudad, de racionalizar y ordenar un espacio que se entiende como jerarquizado y dependiente, de razonar sobre la capital del futuro. Conscientes de ello o no, Bastida, Lacasa, Balbuena o Rubió discutían sobre la disolución de la forma urbana, la aplicación al territorio de la regulación de usos existentes en la ciudad, la adopción de espacios verdes (anillos o cuñas) que sirviesen para diferenciar usos, sobre política de transportes, etc. Todo ello apuntaba a la necesidad de teorizar sobre la nueva realidad.

La propuesta de Bastida para Bilbao fue importante, ya que con ella iniciaba el debate sobre la nueva escala urbana: centraba su crítica al ensanche en entender que la aplicación de una trama ortogonal arbitraria poco podía ayudar al futuro desarrollo de la ciudad, a la vista, sobre todo, de los desequilibrios económicos existentes en la región, y señalaba, de modo alternativo, cómo el futuro de Bilbao debía entenderse desde la idea de un plan de extensión, un plan comarcal (Plano de enlaces de Bilbao con los pueblos colindantes) para lo cual proponía un doble sistema de circulación que, desde Galdácano, recorriera las márgenes del río llegando hasta Santurce y las Arenas.

Analizando el Valle del Nervión (la ría) como sistema fundamental, eje urbano de la aglomeración y nervio metropolitano, definía la capacidad de éste para articular los espacios y los usos de la zona, y su posible repercusión sobre el resto del territorio. Destacaba también como la integración de los barrios más distantes en el sistema de circulación general debía realizarse desde

un plan de enlaces. Para Bastida, las modificaciones del trazado, las comunicaciones entre los dos márgenes de la ría mediante túneles o puentes, los accesos y las salidas de la ciudad, las líneas de tráfico, las propuestas de barrios obreros (barrios satélite o barrios-jardín), los parques naturales, la definición de zonas industriales, etc. sólo tenían sentido valorados y estudiados desde un plan de conjunto que buscara definir un entorno inmediato de orden comarcal, capaz de sustituir la solución urbana diseñada por Alzola en el Ensanche. Por ello, tan importante como definir los núcleos de ciudad-jardín a establecer en las villas anexionadas (Begoña, Deusto y parte de Erandio), Bastida establece en la nueva ciudad territorial un sistema de vías de circulación, puentes y ferrocarriles, y define los usos según las zonas.

La propuesta de Bastida se encuadraba, no lo olvidemos, en la polémica bilbaína que se debatía entre el modelo del Consulado del Mar y el de Señorío de Vizcaya o, lo que es lo mismo, entre quienes ahora propugnaban una Metrópolis industrial y quienes, por el contrario, optaban por la idea de núcleos rurales aislados. Consciente de cuanto en el seno del nacionalismo vasco se enfrentan —en 1923— estas dos actitudes, no propone —como hiciera José Posé, por ejemplo— la arquitectura del caserío como paradigma de la imagen urbana vizcaína (repetida en todas las propuestas de ciudades jardín que se proyectan en estos años) sino que, preocupado por la imagen del Bilbao que él denomina ciudad completa y entendiendo el urbanismo desde la gran escala, su intervención en el Congreso de 1926 trata de la relación entre transporte y territorio. En consecuencia, lo que a comienzos de siglo había sido la reivindicación de Alzola sobre la construcción de tres líneas ferroviarias (de Munguía a Pinales, por Baquio, Bermeo y Mundaca; de Lezama a Deva, por Guernica y Lequelio y de Elorrio a Mondragón, por Ondarroa) poco a poco se convierte en el auténtico problema de una Diputación nacionalista que percibe la importancia de la red de transporte en la definición del hinterland de Bilbao.

La participación de Porcel, Llopart y Rubió i Tudurí en el Congreso de 1926 estuvo en sintonía con las ideas de Bastida sobre la necesidad de actuar urbanísticamente a una escala superior a la definida en el Ensanche, planteando la ordenación del territorio. Pero además, en consonancia con el pensamiento de Maragall y d'Ors sobre la Cataluña-ciudad y la "ilusión de una regionalización económica" que había engendrado la Mancomunitat, Rubió propone que se obligue a las ciudades de más de 50.000 habitantes a que, en sus presupuestos anuales, se establezca una partida de adquisición de espacios libres con objeto de crear un cinturón verde alrededor de las grandes ciudades de forma que la cantidad consignada fuera repartida entre adquisiciones urbanas y adquisiciones de suelo en los alrededores. Propone crear un sistema de parques urbanos que fueran el punto de partida para una reflexión sobre el territorio, y destacaba la necesidad de entender la ciudad no como una unidad aislada sino en relación con su entorno. "La constante ampliación del concepto clásico de la urbanización ha borrado la frontera que hace

pocos años se asignaba a la actividad del urbanismo, la cual terminaba, en el espacio, en los linderos de la zona suburbana y, en el tiempo, se limitaba a prever el crecimiento inmediato de la gran ciudad. Tales límites y tales previsiones han sido consideradas, a consecuencia de las lecciones de la experiencia, como absolutamente insuficientes. Se ha reconocido el error y el daño de tratar la gran ciudad como si fuese una entidad aislada, un organismo del todo desligado de lo que le rodea. La gran ciudad no termina, hablando de urbanización, allí donde acaba la calle o el parque suburbano: más allá, muy lejos, sobre el paisaje, la ciudad ejerce una influencia que debe regularse, en bien del futuro desarrollo de la urbe, y también en beneficio del paisaje, de la agricultura, de las industrias rurales y de todas las actividades que en el campo que rodea la ciudad tienen su asiento. Esta previsión de lo que debe ser la gran ciudad en sus relaciones con el país o territorio sobre el cual se encuentra, constituye lo que los urbanistas ingleses llaman *regional planning*, es decir, urbanización regional o territorial. No es el objeto de esta nota el estudiar esta moderna fórmula de urbanización, bien conocida por los señores congresistas. Sólo se propone sugerir la conveniencia de recomendarla a los poderes públicos (a los Ayuntamientos y a las Diputaciones) como expresión del criterio actual del urbanismo sobre el desarrollo de las grandes ciudades, proponiendo la reunión de una conferencia nacional para estudiar su aplicación."

Abandonar el plan de ensanche definido por Cerdà y asumir la propuesta de Jausse sobre el enlace de Barcelona con los pueblos agregados, estableciendo el crecimiento de la ciudad hacia el sur, tenía un sentido claro: la Mancomunitat había rechazado en 1920 la propuesta de la ciudad y había definido su propio plan como un proyecto de urbanización regional. El plan de Cerdà, se decía desde la comisión de ensanche, no había previsto que una ciudad industrial debía contar con barriadas obreras, y puesto que lo que las caracteriza es tener un ancho diferente de calle (por su menor coste de mantenimiento y alumbrado), la equivocación del plan consistía en proponer un idéntico tipo de ciudad para burguesía y clase obrera. En consecuencia —apuntaban— ante la necesidad de construir barriadas obreras, era necesario establecer vías de comunicación rápidas y económicas entre centro y periferia, por lo que reivindicaban como solución no sólo el transporte en superficie sino también el metropolitano. Por ello —al ir más allá del término municipal— se proponía prolongar la Gran Vía hacia Hospitalaet (buscando enlaces con la carretera del Prat, la de la Bordeta, Mingo o la del Masó); prolongar el paseo de la Aduana por el parque de la Ciutadella; apuntaban también la conveniencia de construir un viaducto sobre el ferrocarril y desde allí, y gracias a una red de tranvías, llegar hasta el Clot y Sant Martí. Por último, siguiendo el trazado de la Gran Vía y la Diagonal hacia los llanos del Besòs, buscaban espacio para construir una gran barriada obrera próxima a Barcelona. En Rubió existía una contradicción —frente al proyecto de Bastida— que no fué debatida en su momento: urbanización terri-

torial no significaba necesariamente urbanización regional, pudiendo también referirse a una actuación comarcal. Si el proyecto vizcaíno se había definido desde la escala comarcal, la experiencia desarrollada por la Mancomunitat hacía factible -en el pensamiento de Rubió- la idea de una propuesta urbana de escala mayor a la comarcal, definiéndose así el concepto de región o país. Si Bastida entendía el transporte como conexión entre los diferentes núcleos urbanos y la ciudad industrial a la que daban lugar, la propuesta catalana iba más allá y propugnaba una política sobre el marco administrativo de la Mancomunitat. En Madrid, la situación era bien distinta: fracasada la experiencia de Arturo Soria y en plena discusión del plan sobre el extrarradio, ni se busca organizar Madrid como capital de un nuevo espacio político -como ocurría en Bilbao- ni se pretende actuar sobre el territorio de forma similar a como se plantea en Cataluña. En Madrid, el problema de la gran ciudad se entiende, en un principio, como solución a la falta de suelo en el ensanche, como solución social e higienista a una necesidad. Durante tiempo el debate se centra en la conveniencia de construir ciudades-jardín obreras, en hacer posible la construcción de viviendas unifamiliares para cooperativas obreras. Ignorándose el alcance que tuvo la propuesta de Soria para construir un ferrocarril de cintura que uniese los términos próximos a Madrid, en 1923 se presenta una propuesta de plan comarcal, firmado por Salaberry, Aranda, Lorite y García Cascales en el cual, por vez primera en Madrid, el problema de la escasez de vivienda se analiza teniendo en cuenta el transporte y el territorio.

Si a Castro se le censuraba la rígida aplicación de la trama ortogonal a un terreno no apto para la misma, a Núñez Granés, en su propuesta de extrarradio, se le reprochaban dos hechos: en primer lugar, repetir en el extrarradio la trama ortogonal del ensanche; y en segundo lugar, que el plan de vías propuesto se cerraba con un nuevo perímetro, desconociendo la realidad de un Madrid que buscaba su crecimiento hacia el Norte (en su unión con Fuencarral, Chamartín y Ciudad Lineal), teniendo también en cuenta el sur (Vallecas y Carabanchel). Pero además, y sobre todo, censuraban un plan que no había definido donde debía situarse la zona industrial. Por ello, el proyecto presentado en

1923 estudiaba Madrid como conjunto, incluyendo en la propuesta su entorno, la definición de núcleos satélites y el trazado de una red de transporte. Entendían, al igual que lo apuntara Amós Salvador, que proponer soluciones a la falta de vivienda organizando ciudades-jardín o barrios obreros era falsear el problema, por cuanto la prioridad debía ser aplicar al territorio la división de usos existente en la ciudad y, en consecuencia, definían un doble proyecto, uno a escala urbana y otro de orden territorial y comarcal. En el primero formulaban una división entre el norte residencial y el sur industrial, situando allí los núcleos de viviendas obreras, ciudades satélites, y zonas de carácter industrial mientras que en el segundo proponían cambiar la tendencia que hasta el momento había sido predominante en el territorio próximo a Madrid y organizarlo a partir de la idea de una especialización espacial: ciudades satélites situadas incluso a veinte kilómetros, dado que la actual celeridad del transporte lo permite" y, citando el *Housing and Town Planning Act* (normativa de planificación y vivienda) de 1909, expresaban por primera vez la necesidad de sustituir la idea de plan de extensión por el nuevo concepto de *regional planning*.

A partir de este momento los proyectos para Barcelona, Bilbao, Madrid o Valencia se convierten en propuestas concebidas a partir de una referencia territorial: lo que en un principio trataba sólo de ordenar el suelo próximo a la gran ciudad -con vistas a poder edificar vivienda barata- poco a poco evoluciona de plan comarcal a plan regional, planteándose incluso como propuesta nacional, tal y como exponen tanto Rubió (para Cataluña, en el Congreso de 1932) como Fonseca o Cort, al formular la necesidad de un plan nacional de urbanismo. Y lo que en un comienzo fue la definición de un ferrocarril de circunvalación, poco a poco evoluciona hacia la voluntad de establecer una política nueva de transportes, coherente con la nueva concepción urbana. En los años treinta se proponen entonces numerosos planes regionales para Barcelona, Madrid, Valencia o Vizcaya, además de las propuestas de colonización o de ordenación de las confederaciones hidrográficas, pero todas son producto de esa primera reflexión sobre el territorio que, en torno a 1926, se planteó de forma paralela y simultánea en diferentes puntos.